Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

EXPOSÉ 31

MARS 1990

90-06512/

LES INCIDENCES DU TRAITÉ SUR LES FORCES NUCLÉAIRES À PORTÉE INTERMÉDIAIRE (FNI)

par Jane Boulden

Le 8 décembre 1987, le président américain Reagan et le secrétaire général soviétique Gorbatchev signaient à Washington le Traité sur l'élimination des missiles à portée intermédiaire et à courte portée. Ce traité, connu également sous le nom de Traité sur les FNI, représentait l'aboutissement de six années de négociations intermittentes entre les deux pays et innovait à bien des égards dans le domaine de la limitation des armements. C'était également la première fois que les deux superpuissances convenaient de réduire sensiblement leurs arsenaux nucléaires, d'éliminer une catégorie complète d'armes nucléaires et de procéder à des inspections sur place aux fins de la vérification.

Sur le plan politique, le Traité sur les FNI met fin à un long débat qui avait souvent semé la discorde au sein de l'OTAN et qui portait sur la nécessité de déployer en Europe des missiles *Pershing* et des missiles de croisière sol-sol et sur les conséquences de cette action. Parallèlement, le Traité a suscité un débat sur le rôle et le statut des armements classiques dans les deux alliances et sur l'avenir des forces nucléaires à courte portée (SNF) en Europe. Le présent document décrit les conditions et les exigences énoncées dans le Traité, ainsi que la façon dont il sera appliqué. On étudiera également les nouveaux motifs d'inquiétude qui se sont faits jour au sein de l'OTAN par suite de la conclusion du Traité.

LE TRAITÉ

Le Traité est entré officiellement en vigueur le 1er juin 1988. Il porte sur les missiles balistiques et les missiles de croisière sol-sol d'une portée de 1 000 à 5 500 km (missiles à portée intermédiaire) et sur ceux pouvant atteindre des objectifs situés entre 500 et 1 000 km (missiles à courte portée). Selon les termes du Traité, les États-Unis et l'Union soviétique ont convenu d'éliminer complètement tous leurs missiles à courte et à moyenne portées basés à terre, les lanceurs, les bases de lancement, le matériel de soutien et les installations connexes. Les missiles à courte portée, leurs lanceurs et leur matériel de soutien doivent être détruits dans les dix-huit premiers mois suivant l'entrée en vigueur du Traité, et tout le processus d'élimination doit être terminé dans les trois ans postérieurs à cette date.

Les essais en vol des missiles à courte et à moyenne portées et le lancement des missiles à courte portée sont totalement interdits. Aucun missile, aucun étage de missile ni aucun lanceur faisant partie des catégories interdites ne peuvent être fabriqués. Vu les clauses sur l'élimination totale de tous les missiles de ces catégories et les interdictions visant la production et les essais, l'existence de tout missile ou élément de missile après la fin de la période d'élimination constituera une violation du Traité.

Le Traité comporte quatre parties : le texte proprement dit, un protocole d'entente, un protocole sur l'élimination des missiles et un protocole sur les inspections. Le texte du Traité comprend dix-sept articles et les principales dispositions. Le protocole d'entente concernant la création de la base de données contient tous les renseignements fournis au cours du premier échange de données, notamment le nombre des missiles, leurs caractéristiques techniques et leurs emplacements. Le protocole sur les procédures régissant l'élimination des systèmes de missiles détaille les étapes à suivre pour détruire les différents éléments d'un système de missile donné. Enfin, le protocole relatif aux inspections énonce la procédure à observer au cours d'une inspection.

Toute élimination de missile, lanceur et matériel doit avoir lieu dans des établissements prévus à cet effet et mentionnés dans le protocole d'entente. Vu le caractère indiscret du processus d'inspection, on débarrasse le missile de son ogive nucléaire et de son système de guidage avant de le transporter à l'établissement, afin de protéger le secret de la conception de l'ogive. Les structures de soutien sont démantelées sur place.

Le protocole sur l'élimination des systèmes de missiles décrit les méthodes particulières à utiliser pour détruire chaque type de missiles et de lanceurs. Les missiles de croisière, par exemple, doivent être coupés en deux dans le sens de la longueur, leur queue et leurs ailes, détachées du corps du missile; la partie avant doit être écrasée. Les missiles balistiques sont détruits par des charges explosives ou par le feu. Pendant les six premiers mois suivant la signature du Traité, les deux parties ont également le droit de détruire 100 missiles au plus en les lançant à partir des installations d'élimination. Les procédés d'élimination peuvent faire l'objet d'une inspection sur place.

VÉRIFICATION

Les moyens techniques nationaux (MTN)

Le Traité sur les FNI comporte une série de mesures de vérification à effets réciproques et mutuellement complémentaires. Au coeur de ce régime figurent les moyens techniques nationaux de vérification (MTN). Ces MTN comprennent la reconnaissance par satellite et d'autres moyens de surveillance pour lesquels l'aide ou le consentement de l'autre partie ne sont pas nécessaires. Dans le passé, c'étaient les principaux moyens utilisés pour veiller au respect des accords SALT et du Traité ABM.

En vertu du Traité sur les FNI, la vérification par les MTN est facilitée par des dispositions qui limitent le champ d'application du Traité à certaines zones bien définies. Les missiles et les lanceurs ne peuvent être détruits qu'à certains emplacements précis ou dans des établissements d'élimination. Trente jours après l'entrée en vigueur du Traité, tous les missiles et lanceurs devaient se trouver à l'un de ces endroits désignés. La présence de missiles, de lanceurs et de matériel dans un endroit non désigné constituait alors une violation du Traité.

L'échange de données

Outre l'application des MTN, le Traité prévoit un échange régulier de données entre les deux parties. Le protocole d'entente comprend des données valides au 1ernovembre 1987 sur les quantités, types, emplacements et caractéristiques techniques des missiles et lanceurs. Ces données ont été mises à jour trente jours après l'entrée en vigueur du Traité, et d'autres mises à jour ont lieu tous les six mois depuis lors. Les données ainsi fournies sont divisées en fonction de catégories convenues. Ces renseignements sont fournis par le biais des centres de réduction des risques nucléaires (CRRN) que les superpuissances avaient mis sur pied aux termes d'un accord antérieur conclu en 1987.

INSPECTIONS

Procédures d'inspection

L'inspection constitue un élément essentiel du système de vérification mis en place par le Traité sur les FNI. Les modalités générales s'y rapportant sont précisées dans le protocole d'inspection. Chaque partie utilise à cette fin ses propres avions et son propre matériel. Elle doit déposer un plan de vol auprès du CRRN, et elle ne peut pénétrer dans le territoire de l'autre que par des points d'accès désignés. Le pays d'accueil examine le matériel apporté par le pays visiteur, à l'entrée, pour s'assurer que les objets importés ne permettront pas d'exercer des activités sans rapport avec le Traité. Les inspections sont effectuées par des équipes dont les effectifs varient en fonction du type de contrôle qu'elles ont à exercer. Dans chaque équipe, deux membres au moins doivent pouvoir s'exprimer dans la langue du pays inspecté.

Types d'inspection

Le Traité fait état de six types d'inspection différents :

- les inspections sur place;
- les inspections du processus d'élimination;
- les inspections visant à confirmer la destruction des missiles, lanceurs et autres matériels;
- les inspections visant à confirmer le démantèlement des installations de soutien et autres infrastructures;
- les inspections à court préavis;
- les vérifications permanentes effectuées aux points d'accès des établissements.

Les inspections sur place (décompte des missiles) ont pour but de vérifier l'exactitude des données initiales. Elles ont débuté trente jours après l'entrée en vigueur du Traité et duré soixante jours. Pendant cette période, chaque partie a visité la totalité des équipements et installations de l'autre partie afin de vérifier l'exactitude des renseignements communiqués lors de l'échange initial des données. Des mises à jour régulières effectuées tous les six mois permettent une vérification permanente des opérations d'élimination au fur et à mesure de l'application du Traité. L'exactitude des données échangées est vérifiée grâce à des inspections du processus d'élimination ou à des inspections à court préavis.

Les inspections sur place du processus d'élimination permettent de vérifier la destruction des missiles, des lanceurs et des autres matériels. Les inspecteurs observent les opérations d'élimination, s'assurent qu'elles respectent les termes du Traité, et tiennent une liste de ce qui est détruit.

Par les inspections visant à confirmer que l'élimination a eu lieu, on veut simplement s'assurer que la destruction des missiles, lanceurs et autres matériels connexes a bel et

bien été exécutée. De même, grâce aux inspections visant à confirmer le démantèlement des installations de soutien (par opposition aux installations de production) et des bases d'opérations, on peut vérifier que ce processus a été mené à bien.

Les inspections à court préavis constituent une réelle percée : pour la première fois, les superpuissances appliquent un accord les autorisant à demander l'inspection d'endroits désignés moyennant un court préavis. Cette disposition permet aux deux parties de vérifier toute donnée suspecte. Par ailleurs, si l'une d'elles désire simplement s'assurer rapidement de l'exactitude de données fournies par l'autre, elle peut exiger une inspection rapide de manière à ne pas laisser à l'autre le temps de modifier ses emplacements avant l'arrivée des inspecteurs.

L'État qui veut procéder à une inspection doit donner un préavis de seize heures avant de se présenter à un point d'entrée, et indiquer entre quatre et vingt-quatre heures à l'avance l'emplacement qu'il va inspecter. Les inspections de ce genre visent les bases de lancement de missiles et les installations de soutien désignées dans le Traité, mais non les établissements d'élimination ou de production. Vingt inspections de ce genre sont autorisées chaque année pendant les trois premières années, puis le quota descend à quinze les cinq années suivantes et à dix les cinq dernières années.

Le Traité stipule que chaque partie doit établir, dans l'autre pays, un système permanent de surveillance autour d'un établissement de production désigné. On a fait figurer ce type d'inspection dans le Traité afin de résoudre le problème posé par la similitude entre deux missiles, le *SS-20* à portée intermédiaire et le *SS-25* à longue portée auquel le Traité ne s'applique pas.

En Union soviétique, les États-Unis ont installé à Votkinsk une équipe de surveillance dans un établissement qui produisait autrefois des *SS-20* et continue de fabriquer des étages du *SS-25*. Aux États-Unis, l'URSS assure à Magna, dans l'Utah, la surveillance d'une usine qui produisait des pièces pour un missile de portée intermédiaire, le *Pershing II*, et qui construit actuellement des pièces pour le missile *MX* à longue portée.

Tous les envois quittant ces emplacements dans des conteneurs suffisamment grands pour transporter un missile, ou l'étage le plus long d'un missile, doivent faire l'objet d'une déclaration. Si celle-ci mentionne la présence d'un missile, le conteneur est pesé et mesuré. Huit fois par an, l'équipe d'inspection a le droit de demander l'ouverture d'un conteneur afin de vérifier quel type de missile s'y trouve. Tous les véhicules peuvent être soumis à une inspection dont le but est de vérifier s'ils sont suffisamment grands pour transporter le missile en question. Si c'est le cas, on inspecte ce qu'ils contiennent.

Le début des inspections sur place

Les États-Unis ont toujours réclamé des inspections *in situ*, mais l'Union soviétique s'y refusait. Lorsque l'URSS a finalement consenti à l'exécution d'inspections à court préavis, pendant les négociations concernant le Traité sur les FNI, les États-Unis se sont rendus compte pour la première fois de ce que cela supposait. Les conséquences entraînées par la présence d'inspecteurs soviétiques dans des établissements militaires américains à caractère secret ont suscité un débat sur la véritable nécessité de ce type d'inspection. Il s'en est suivi une évolution de la position américaine vers des formes plus limitées d'inspection sur place. Cette évolution a été rendue possible lorsque les deux parties ont convenu de renoncer à un traité qui aurait autorisé chacune à conserver une centaine d'ogives et de chercher à réaliser l'élimination totale de tous les missiles de cette catégorie. Il est, en effet, plus facile de vérifier qu'un système a été complètement supprimé, puisque l'existence de *toute* pièce de ce système constitue une violation du Traité. Si l'on avait gardé cent ogives, il aurait fallu surveiller en permanence les usines, les entrepôts et les endroits où elles auraient été déployées.

L'application réussie des clauses du Traité concernant les inspections sur place constitue un précédent important pour d'autres négociations sur la limitation des armements. Pendant des années, les États-Unis avaient prôné les inspections *in situ* et déclaré que, si l'URSS n'était pas disposée à accepter de telles mesures, c'était la preuve qu'elle n'était pas sérieuse au sujet de la limitation des armements. Toutefois, la résistance manifestée par les

Tableau I Résumé des clauses d'inspection

Type d'inspection	Effectifs des équipes	Période de préavis	Fréquence et durée
Sur place (Article XI,3)	10	16 heures	commence au bout de 30 jours, prend fin 60 jours plus tard
Élimination des installations (XI,4)	10	16 heures	se termine dans les 60 jours suivant l'avis d'élimination
À court préavis (XI,5)	10	16 heures	dure 13 ans 20 par an pendant 3 ans 15 par an pendant 5 ans 10 par an pendant 5 ans
Surveillance des points d'accès (XI,6)	30	s/o	dure 13 ans commence après les 30 premiers jours
Processus d'élimination (XI,7)	20	72 heures	3 ans
Fin du processus d'élimination (XI,8)	20	72 heures	3 ans

décideurs américains relativement à la présence d'inspecteurs soviétiques sur le sol des États-Unis doit également être prise en considération. Elle jouera probablement un certain rôle dans d'autres négociations sur la limitation des armements.

MESURES DE COOPÉRATION EN MATIÈRE DE VÉRIFICATION

Vers la fin des négociations sur les FNI, l'Union soviétique a fait savoir aux États-Unis que le premier étage du missile *SS-25*, un missile mobile de portée intercontinentale, était extérieurement semblable à celui du *SS-20* dont la destruction était prévue par le Traité. Afin d'éviter toute confusion entre le premier étage du *SS-25* et celui du *SS-20* (dont la présence constituerait une violation du Traité) et pour être sûres que la production et le déploiement du *SS-25* ne serviraient pas à dissimuler la formation d'une panoplie illégale de *SS-20*, les deux parties ont mis au point des mesures spéciales de vérification en commun qui complètent les vérifications effectuées aux points d'accès établissements.

Lorsque les États-Unis en font la demande, dans les six heures qui suivent, l'URSS doit ouvrir le toit des bâtiments où sont installés les lanceurs des *SS-25* et les laisser ainsi pendant douze heures afin de permettre aux satellites de photographier ces missiles. Six demandes de ce genre peuvent être présentées chaque année. Si les États-Unis déployaient un ICBM dont l'un des étages serait semblable à celui de l'un de leurs missiles à portée intermédiaire, ils devraient également respecter ces procédures.

LA COMMISSION SPÉCIALE DE VÉRIFICATION

Un mécanisme spécial, connu sous le nom de Commission spéciale de vérification (CSV), constitue le dernier palier de la procédure de vérification. Lorsque surgissent des problèmes que l'on ne peut résoudre par le processus de vérification ou par des inspections à court préavis, chaque signataire du Traité peut convoquer une réunion de la CSV pour en discuter. Les deux parties peuvent alors poser des questions relatives à l'observation du Traité ou à son interprétation. Les réunions de la CSV peuvent avoir lieu à n'importe quel niveau voulu (technique, politique ou diplomatique). Dans la plupart des cas, il est souhaitable de régler la question sur le plan technique avant qu'elle ne prenne un aspect politique, mais elle peut faire l'objet d'un débat au niveau diplomatique, s'il n'est pas possible de la résoudre autrement. À la différence de la Commission consultative permanente (CCP) établie en vertu des accords SALT, la CSV ne se réunit pas à dates fixes. Ses réunions ont lieu à Genève quand une demande est déposée et chaque fois qu'on le juge nécessaire.

Tableau II
Structure des vérifications du Traité sur les FNI

Moyens techniques nationaux (MTN)
Échange des données
Inspections sur place pour vérifier l'exactitude des données échangées
Inspections nécessaires pour vérifier que les procédures d'élimination sont respectées et que la destruction des missiles et installations est terminée
Vérification permanente aux points d'accès des établissements de production
Mesures de coopération
Inspections à court préavis
Commission spéciale de vérification

ACCORDS SIGNÉS PAR LES PAYS DOTÉS DE BASES DE MISSILES

Bien que n'ayant pas signé le Traité sur les FNI, certains pays d'Europe possèdent sur leurs territoires des bases de missiles visées par ce document. Ils ont signé des accords séparés avec chacune des deux superpuissances. Les États-Unis ont entrepris d'échanger des notes diplomatiques avec la Tchécoslovaquie et l'Allemagne de l'Est. Des échanges semblables ont eu lieu entre l'Union soviétique et la Belgique, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas et l'Allemagne de l'Ouest. Ces cinq pays occidentaux ont également conclu avec les États-Unis des accords précisant comment le processus de notification et d'inspection serait appliqué. Les accords de ce genre confirment la volonté des pays européens d'accepter le processus d'inspection instauré par le Traité et ils contribuent à en garantir l'application correcte.

MISE EN OEUVRE

Institutions

C'est en 1987 que Washington et Moscou ont créé les centres de réduction des risques nucléaires (CRRN). Ces centres ont pour but d'instaurer entre les superpuissances un système de communication valable et de réduire ainsi le risque de voir éclater une guerre nucléaire. C'est par l'intermédiaire de ces centres que sont transmis les avis d'inspection et échangées toutes les données prévues par le Traité sur les FNI.

En Union soviétique, on utilise également ces centres pour faire respecter les exigences du Traité en matière d'inspection. Aux États-Unis, en revanche, on a créé l'OSIA (*On-Site Inspection Agency*) expressément pour cela. Cet organisme a été formé en janvier 1988 et placé sous la direction du Département de la Défense. Un représentant nommé par ce dernier dirige l'OSIA avec l'aide de deux directeurs adjoints nommés l'un par le Département d'État, et l'autre par le FBI (*Federal Bureau*

of Investigation). Cette formule de gestion mixte témoigne de la diversité des conditions que le processus d'inspection doit respecter : depuis les impératifs imposés par la sécurité interne du pays, jusqu'à ceux dictés par la limitation des armements et la défense nationale.

Au moment de l'entrée en vigueur du Traité, l'Union soviétique et les États-Unis ont échangé trois listes de 200 personnes chacune : une liste d'équipages navigants, une des personnes désignées pour exécuter les inspections régulières et les inspections à court préavis, et une liste des membres des équipes chargées des inspections aux points d'accès des installations. Ces listes peuvent être modifiées, mais toutes les personnes y figurant doivent être acceptées par l'autre partie.

Résultats

Pour l'essentiel, l'application du Traité s'est déroulée sans problème jusqu'à présent. Au 1er juin 1989, date du premier anniversaire du Traité, 324 missiles américains et 945 missiles soviétiques avaient été détruits. Sur les soixante-douze bases de missiles soviétiques, trente-cinq avaient été démantelées. Au cours de l'année, les deux puissances avaient procédé aux vingt inspections sur place et à bref préavis auxquelles elles avaient droit. L'URSS avait effectué quatre-vingt-seize inspections ordinaires pour confirmer l'élimination de matériels, et les États-Unis 224.[1] Cette différence s'explique du fait que l'Union soviétique possédait un nombre plus élevé de missiles et d'établissements au moment de l'entrée en vigueur du Traité.

Respect des dispositions

Un certain nombre de petits problèmes liés au respect des dispositions du Traité sont apparus au cours de la première année. Il s'agissait, pour la plupart, d'erreurs de procédure sur des points de détail que l'on n'avait pas rigoureusement observés comme, par exemple, la découverte, en URSS, en dehors des zones désignées, de certains articles limités par le Traité. Ces erreurs étaient dues à des problèmes intéressant les plans des emplacements. On a modifié les plans, comme l'autorisait le Traité, pour y inclure les installations d'entreposage, et le problème a été résolu ainsi.

Certaines questions ayant trait à l'échange des données se sont également posées. L'Union soviétique voulait que les États-Unis révèlent où se trouvaient vingt et un anciens missiles *Pershing 1A* appartenant à l'Allemagne fédérale mais entreposés en territoire américain. Washington soutenait que, comme ces missiles appartenaient à l'Allemagne de l'Ouest, ils n'étaient pas visés par le Traité. Finalement, après s'être entretenus du problème avec Bonn, les États-Unis ont convenu de révéler à Moscou où les engins étaient entreposés.

Quant à d'autres questions portant sur l'application du Traité (par exemple, la façon exacte d'utiliser le matériel, et d'autres détails non précisés dans le Traité), c'est la Commission spéciale de vérification qui s'en occupe.

Après le Traité

Le nombre total des missiles et lanceurs qui doivent être détruits en vertu du Traité ne représente que 4 à 5 p. 100 de l'arsenal nucléaire complet des deux superpuissances. Dès le lendemain de la signature du Traité, on s'est demandé si les États-Unis et l'Union soviétique allaient compenser la perte de leurs missiles et comment ils s'y prendraient. Il était possible, par exemple, de déployer davantage d'avions dans la région ou d'y augmenter le nombre de sous-marins porteurs d'engins. Selon certains critiques, des mesures de ce genre iraient à l'encontre de l'esprit du Traité et risqueraient même d'annuler tout accroissement de la stabilité politique susceptible de découler de l'élimination des missiles.

Il ne faut pas oublier que le Traité sur les FNI est apparu à un moment où rien ne se passait vraiment au chapitre de la limitation des armements. À l'époque de sa signature, les forces nucléaires stratégiques n'étaient assujetties à aucune limite en pratique. Comme le Traité sur les FNI est un accord isolé, la menace qu'il supprime est rétablie, à dessein ou non, par l'existence d'un grand nombre d'armes nucléaires stratégiques. La réduction du nombre d'armes par le Traité ne constitue donc qu'un succès relatif, et il en sera ainsi tant qu'il ne sera pas suivi d'une réduction des armements nucléaires stratégiques.

IMPORTANCE DU TRAITÉ SUR LES FNI POUR D'AUTRES NÉGOCIATIONS

Qu'y a-t-il de nouveau dans le Traité sur les FNI?

L'élimination de toute une catégorie de missiles nucléaires constitue assurément une étape importante dans la limitation des armements. Cela est particulièrement vrai depuis que Washington a cessé d'adhérer aux Traités sur la limitation des armes stratégiques (SALT) et que des difficultés sont apparues dans l'interprétation du Traité sur les missiles anti-balistiques.

Le précédent établi par le nouveau Traité est d'autant plus frappant que l'Union soviétique a accepté de bonne grâce le principe d'une réduction asymétrique des FNI. Au moment de la signature du Traité, elle avait déployé au total 470 missiles à portée intermédiaire contre 429 pour les États-Unis, et 484 lanceurs contre 214 du côté américain. En ce qui concerne les missiles à courte portée, elle a entrepris de détruire en tout 926 missiles, déployés ou non, alors que les États-Unis n'avaient que 178 engins à détruire. Le fait que les Soviétiques aient fait preuve de bonne volonté en acceptant des réductions aussi inégales est de bon augure pour les négociations sur les forces classiques, domaine où ils possèdent également un avantage numérique dans certaines catégories.

La prudence manifestée par Washington à l'égard des vérifications gênantes constitue également un précédent. On ne sait pas encore jusqu'à quel point cette hésitation se répercutera sur la position américaine dans d'autres

assemblées sur la limitation des armements. Au cours des négociations sur les FNI, on a trouvé une solution attrayante et relativement simple pour contourner le problème, en optant pour l'élimination de tous les missiles. Toutefois, il est peu probable que les négociations START connaissent un tel dénouement, malgré tout l'attrait de ce dernier. Le Traité sur les FNI a donc constitué la première étape de ce qui sera un long processus, à savoir comment trouver l'équilibre entre le degré d'intrusion nécessaire pour respecter les termes du Traité sans pour autant menacer la souveraineté et la sécurité des États.

Le système de vérification START

La structure des mesures de vérification établies en vertu du Traité sur les FNI (structure à plusieurs niveaux en quelque sorte) a servi de base aux discussions menées sur les procédures de vérification dans le cadre des négociations START. Selon le Traité START qui a été proposé, le nombre des systèmes sera réduit, mais ceux-ci ne seront pas supprimés complètement; ainsi donc, il faudra des méthodes de vérification d'une intensité différente, et la fréquence d'application variera elle aussi. Des vérifications répétées de la production et des stocks d'armes s'imposeront. Le Traité START devra, en particulier, prévoir un recours plus marqué aux contrôles effectués aux points d'accès des établissements. À cet égard, la mise en oeuvre des deux systèmes de vérification de ce type, aux termes du Traité sur les FNI, s'est révélée d'une grande utilité.

Une atmosphère différente

Dans les premières années du gouvernement Reagan, au début des années 1980, les États-Unis doutaient de la valeur de la limitation des armements pour régler le problème des armes nucléaires. Ils accusaient en outre l'Union soviétique de violer les Traités SALT et d'autres accords sur la limitation des armements. Au cours des négociations, Washington déclarait que la répugnance de l'URSS à accepter des inspections sur place prouvait bien qu'elle n'était pas sérieuse lorsqu'elle prétendait vouloir limiter les armements. Les accusations de non-respect des Traités engendraient une atmosphère de méfiance et d'amertume entre les deux pays. En 1983, l'Union soviétique se retirait des négociations sur les FNI et des pourparlers START, pour protester contre le déploiement en Europe de missiles américains à portée intermédiaire, et elle refusait de fixer une date pour la reprise des discussions. Ce n'est qu'en 1985 que les négociations ont recommencé.

Après toutes ces années d'échec et de désaccord au sujet de la limitation des armements, le Traité sur les FNI s'est révélé être un moyen de rétablir la confiance. Il a instauré une atmosphère différente et prouvé que l'on pouvait conclure des négociations sur la limitation des armements et les appliquer.

CONSÉQUENCES POUR L'OTAN

La situation après le Traité sur les FNI

Vers la fin des années 1970, les dirigeants de l'OTAN cherchaient un moyen de faire échec au déploiement par les Soviétiques du missile *SS-20* à portée intermédiaire. Au cours d'une réunion tenue en décembre 1979 et après de longues discussions, les membres de l'OTAN ont adopté la décision dite de rattrapage. Elle consistait à déployer, à partir de 1983, des missiles *PershingII* et des missiles de croisière sol-sol, tout en entamant des négociations avec Moscou pour essayer de régler la question des *SS-20* dans le cadre de la limitation des armements.

Le Traité sur les FNI concrétise la réussite de ce deuxième volet de la démarche, en éliminant tous les missiles nucléaires basés à terre dont la portée varie entre 500 et 5 500 kilomètres. Une fois tous ces missiles entièrement détruits, chacune des deux alliances pourra encore aligner face à l'autre une masse énorme de forces conventionnelles et d'armes nucléaires d'une portée inférieure à 500 kilomètres.

L'OTAN soutient que le Pacte de Varsovie possède des forces classiques plus nombreuses que les siennes. Afin de répondre à cette menace, déclare-t-elle, elle doit compter sur les armes nucléaires pour dissuader les pays de l'Est d'utiliser leur supériorité en armes conventionnelles pour attaquer ou menacer l'Europe de l'Ouest. Sans les FNI et les missiles à courte portée, l'OTAN devra compter sur des armes nucléaires d'une portée inférieure à 500 kilomètres pour remplir cette fonction de dissuasion. Tout comme le Pacte, l'OTAN possède différents types d'armes nucléaires de cette portée et, notamment, des missiles, des bombes et de l'artillerie nucléaire. Dans la catégorie des missiles à courte portée, toutefois, les forces du Pacte de Varsovie possèdent un avantage marqué, puisqu'elles alignent 1 600 missiles face aux quatre-vingt-huit missiles *Lance* américains.

Le retrait des missiles à portée intermédiaire et à courte portée a mis en relief le problème qui consiste à définir la gravité de la menace posée par le Pacte de Varsovie et la meilleure façon d'y parer. L'Union soviétique a proposé d'éliminer les missiles d'une portée inférieure à 500 kilomètres et toutes les armes nucléaires tactiques restant en Europe. L'OTAN devrait-elle entamer des négociations sur les armes de cette catégorie? Elle s'est engagée à moderniser ses forces nucléaires à courte portée; devrait-elle à présent respecter cet engagement, et, dans l'affirmative, de quelle manière?

Les propositions soviétiques

À peine le Traité sur les FNI était-il signé que Moscou présentait une série de propositions concernant les forces nucléaires à courte portée et les forces classiques. En janvier 1988, le ministre soviétique des Affaires étrangères, M. Chevardnadze, proposait l'élimination complète des «moyens nucléaires tactiques», ce qui

revenait, en fait, à dénucléariser l'Europe. À la fin de cette année-là, en décembre 1988, le Pacte de Varsovie offrait de renoncer à moderniser ses missiles nucléaires tactiques si l'OTAN acceptait de faire de même. En décembre également, le secrétaire général Gorbatchev annonçait dans son discours aux Nations-Unies que l'Union soviétique allait procéder à une réduction unilatérale de ses forces classiques. En Europe de l'Est, cette mesure se traduirait par le retrait et la démobilisation de 50 000 soldats avec leur matériel.

Le problème pour l'OTAN

Ces propositions laissent entrevoir un nouvel avenir pour l'Europe. Elle remettent aussi directement en cause les programmes mêmes de l'OTAN concernant l'avenir. En résumé, le débat qui s'est ensuivi au sein de l'OTAN a porté essentiellement sur trois questions, à savoir : l'OTAN devrait-elle entamer des négociations sur les armes nucléaires de théâtre (SNF) ? L'élimination totale des SNF est-elle souhaitable ? Et doit-on s'engager définitivement à entreprendre la modernisation de la composante que les missiles *Lance* représentent actuellement?

La réaction de l'OTAN

Ces trois questions concernent l'Allemagne de l'Ouest et sa position dans l'OTAN. Un grand nombre d'armes à courte portée sont déployées dans ce pays et, en raison même de leur portée, si jamais ces missiles étaient utilisés, ce serait essentiellement le territoire allemand et sa population qui en subiraient les conséquences. Comme l'Allemagne de l'Ouest représente la première ligne de défense de l'OTAN, c'est elle qui profiterait le plus d'une réduction des SNF. Les Allemands de l'Ouest ont accueilli avec enthousiasme les initiatives de M. Gorbatchev, et c'est pourquoi Bonn a été enclin à soutenir les propositions avancées par l'Union soviétique. Sur ce point, la RFA s'est trouvé en désaccord avec ses autres alliés principaux de l'OTAN et, en particulier, avec les États-Unis et la Grande-Bretagne.

Londres et Washington se sont montrées hostiles à des négociations immédiates sur la réduction des SNF. Les États-Unis ont, en outre, refusé d'admettre que l'élimination complète des SNF devait être l'objectif final. Quant à la Grande-Bretagne et à la France, elles ont également émis des réserves au sujet de l'élimination des SNF, car elles s'inquiétaient des conséquences qu'une telle mesure aurait pour leurs propres forces nucléaires.

Dans le cadre de sa décision de retirer un certain nombre d'armes nucléaires tactiques vétustes, l'OTAN s'était auparavant engagée à moderniser ses forces SNF. La décision de rattrapage, qui date de 1979, prévoyait notamment le retrait de 1 000 ogives nucléaires à courte portée de l'arsenal de l'OTAN. En octobre 1983, à Montebello, on a décidé qu'avant 1988, il fallait en éliminer 1 400 autres. Ces changements supposaient par ailleurs la modernisation du reste des forces nucléaires à courte portée de l'Alliance atlantique.

Le missile *Lance* dont la portée est de 110 kilomètres est au coeur du débat sur la modernisation des forces. L'OTAN possède quelque 144 missiles *Lance* et leur déploiement en Allemagne de l'Ouest a commencé en 1972. Comme ils doivent rester en service jusqu'en 1995, on ne prendra pas de décision quant à l'engin de remplacement avant 1991 ou 1992. L'Allemagne de l'Ouest jugeait inutile de prendre une décision à ce sujet avant cette date. Les États-Unis, en revanche, désiraient que la décision soit prise plus tôt, en partie, tout au moins, afin de permettre au Congrès de réserver les fonds nécessaires aux étapes initiales du processus de mise au point d'un engin de remplacement.

Concept d'ensemble

Le débat sur ces questions a abouti lors d'une réunion au sommet de l'OTAN à Bruxelles, à la fin de mai 1989. Après de nombreuses discussions et négociations, on a fini par adopter un communiqué dans lequel il était question d'un «concept d'ensemble de la limitation des armements et du désarmement». Le communiqué déclarait que les SNF, ou forces «de théâtre», étaient un élément essentiel de la stratégie de dissuasion adoptée par l'OTAN et qu'elles avaient à jouer un rôle qui transcendait celui qu'elles avaient rempli pour faire échec aux armes de même nature alignées par le Pacte de Varsovie. On y disait même que ces armes de l'OTAN garantissaient qu'un agresseur éventuel ne pourrait jamais négliger la possibilité de représailles nucléaires s'il déclenchait une action militaire contre l'Alliance atlantique. Selon ce document, il n'y avait, dans «l'avenir prévisible», aucune solution de rechange à cette stratégie de la dissuasion qui était fondée sur la présence conjuguée de forces nucléaires et classiques.

L'OTAN décida qu'elle pourrait entreprendre des négociations sur les forces à courte portée, lorsque l'on commencerait d'appliquer un accord sur la réduction des forces classiques et sur la stabilité conventionnelle. Au cours de ces négociations, elle chercherait à obtenir une «réduction *partielle*» (mot souligné dans le texte original) des missiles sol-sol à courte portée, tant américains que soviétiques, de façon à les ramener à des niveaux identiques de part et d'autre. On déciderait en 1992 du système qui remplacerait le missile *Lance*. L'Alliance déclara qu'elle était favorable à la poursuite du financement de cette démarche par les Américains.

CONCLUSION

Premier accord sur la réduction des armes nucléaires qui ait été conclu entre Washington et Moscou depuis la signature du Traité SALT II en 1979, le Traité sur les FNI a donné une nouvelle impulsion au processus de limitation des armements. C'est un traité qui prévoit des mesures de vérification allant au-delà des MTN et dont la

mise en oeuvre s'est déroulée relativement bien. À la fin de 1989, tous les missiles FNI à courte portée auront été détruits et, dans les dix-huit mois suivants, tous les autres missiles FNI auront disparu.

La suppression en Europe de ces missiles nucléaires, jointe à la perspective d'une réduction des forces classiques, a eu des incidences importantes sur l'OTAN. Au cours du débat qui a suivi, il a été question du rôle des armes nucléaires en Europe. L'OTAN a réaffirmé sa position en déclarant qu'il fallait encore une force de dissuasion composée à la fois d'éléments classiques et nucléaires. Lorsque l'on aura commencé à appliquer un accord sur les armes classiques, on entamera les négociations sur les forces nucléaires à courte portée.

On peut dire, en conclusion, que même si le Traité sur les FNI ne porte que sur 4 ou 5 p. 100 de l'arsenal total des deux superpuissances, il est la preuve que la limitation des armements est possible et que l'Union soviétique est effectivement disposée à accepter des mesures de vérification sur place. Le début des années 1980 a été caractérisé par des accusations de non-respect des Traités en vigueur et par des débats acerbes sur la valeur de la limitation des armements. C'est sans doute en réaffirmant l'efficacité de celle-ci que le Traité sur les FNI a réalisé son succès le plus éclatant.

NOTES

1. Ces chiffres proviennent du Département de la Défense et du ministère soviétique des Affaires étrangères. Cités dans *Arms Control Reporter 1989*, p. 403. B.734.
2. *Communiqué de l'OTAN*, 30 mai 1989, paragraphe 44.

Madame Jane Boulden est étudiante graduée en droit international à l'Université Queen's, à Kingston (Ontario).

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut au 360, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7.

Also available in English

ISBN : 0-662-95856-X